

Die Demokratie, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Europäische Integration (Tagung des Sonderforschungsbereichs 804 'Transzendenz und Gemeinsinn' vom 17.-18. Juni 2010 an der TU Dresden)

Herold, Maik

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Herold, M. (2010). Die Demokratie, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Europäische Integration (Tagung des Sonderforschungsbereichs 804 'Transzendenz und Gemeinsinn' vom 17.-18. Juni 2010 an der TU Dresden). *ZPTh - Zeitschrift für Politische Theorie*, 1(1), 103-111. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62232-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Die Demokratie, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Europäische Integration

Tagung des Sonderforschungsbereichs 804
Transzendenz und Gemeinsinn
vom 17.–18. Juni 2010 an der TU Dresden

*Maik Herold**

Das Lissabon-Urteil in der Kritik – so lautete der Titel der ersten Sektion jener Tagung, welche vom 17.-18. Juni 2010 im Rahmen des DFG Sonderforschungsbereiches *Transzendenz und Gemeinsinn* an der TU Dresden stattfand. Ein Titel, der zugleich treffend den inhaltlichen Kern der gesamten Konferenz charakterisierte, denn im Fokus stand exakt jenes Urteil vom 30. Juni 2009, in dem das Bundesverfassungsgericht den EU-Vertrag von Lissabon zwar grundsätzlich gebilligt, gleichzeitig aber das entsprechende Begleitgesetz als verfassungswidrig zurückgewiesen und dabei größere Gestaltungsspielräume für Bundestag und Bundesrat gefordert hatte. Bereits der Gastgeber der Tagung, *Prof. Dr. Hans Vorländer*, Inhaber des Lehrstuhles für Politische Theorie und Ideengeschichte und Sprecher des SFB 804, wies in seinen einleitenden Bemerkungen auf die besondere Tragweite sowie die politische beziehungsweise politiktheoretische Brisanz des Urteils hin. Im Zentrum der Entscheidung des zweiten Senats ständen nämlich nicht nur Fragen der Organisation von Politik in Mehrebenensystemen, sondern grundsätzliche Probleme von Demokratie- und Souveränitätstheorie, die das BVerfG deutlich im Sinne des Nationalstaates beantwortet habe. Indem etwa mit Verweis auf Art. 79 III GG eine „unverfügbare Verfas-

sungsidentität“ (BVerfGE 123, 267 [344]) konstatiert werde, so Vorländer, setzte das Gericht alle weiteren politischen Schritte hin zu einem europäischen Bundesstaat a priori dem prinzipiellen Verdacht der Verfassungswidrigkeit aus. Einer tieferen supranationalen Integration würden damit enorm hohe Hürden in den Weg gestellt, denn, der Logik des Urteils entsprechend, sei dieses Ziel in letzter Konsequenz nur durch Demission des Grundgesetzes, das heißt auf Basis einer neuen deutschen Verfassung, möglich. Bezeichnenderweise überrasche die Argumentation der Urteilsbegründung mit einer bemerkenswert zuspitzenden Normativität, die etwa im angeführten Demokratieverständnis oder der offensiv vorgetragenen staatlichen Trinitätslehre zum Ausdruck komme. In der Konsequenz werde damit eine Selbstermächtigung des Gerichts rhetorisch untermauert, sich in Bezug auf Fragen zur europäischen Integration das Recht auf Letztentscheidung vorzubehalten.

Wie aber ist die kontroverse öffentliche Diskussion des Urteils in Bezug auf seine Integrationskraft zu bewerten? Auf diese Frage fand *Prof. Dr. André Brodocz* (Erfurt) in seinem Beitrag über *Integration durch Kritik* eine eindeutige Antwort. Aus der größtenteils kritischen Aufnahme des Urteils ließen sich keine langfristigen Folgen für die

* Von: Maik Herold, M.A., TU Dresden
Kontakt: Maik.Herold@tu-dresden.de

Vertrauenswürdigkeit ableiten. Im Gegenteil: Gerade dessen lebhaft diskursive Behandlung impliziere den Fortgang eines auf die deutsche Verfassung gerichteten Integrationsprozesses. Hierbei, so Brodocz, werde das Grundgesetz in seiner Bedeutung diskursiv geöffnet, fungiere als „deutungsöffner Signifikant“, mit dessen Hilfe sich eine politische Gemeinschaft über sich selbst verständigen könne. Nur wenn also die ‚richtige‘ Auslegung – etwa des Art. 23 GG – ständig umstritten bleibe und gleichzeitig in einer möglichst breiten Öffentlichkeit diskutiert werde, könne die Verfassung integrierend wirken. Auch die diskursive Deutungsöffnung der Lissabon-Entscheidung selbst sei dafür notwendig. Denn würde es mit ihrer Hilfe tatsächlich gelingen, die europarechtlichen Rahmenvorgaben des Grundgesetzes endgültig, zweifelsfrei und für alle Beobachterinnen und Beobachter eindeutig festzulegen, hätte letztlich auch die Verfassung bezüglich dieser Fragestellung seine interpretatorische Offenheit verloren. Weil es sich bei den Prozessen von Deutungsöffnung beziehungsweise Deutungsoffenheit jedoch um ein emergentes Phänomen handle, sei es nicht etwa die Gewissheit über die Existenz der politischen Gemeinschaft, sondern lediglich der Konsens über den dieser Ordnung zuzuschreibenden Sinngehalt, der fraglich bleiben müsse. Kontrovers diskutierte Urteile wie die Lissabon-Entscheidung eignen sich deshalb hervorragend dafür, eben dieses Gleichgewicht zwischen Gewissheit und Unklarheit, zwischen individuell unterstellter Eindeutigkeit und emergenter Deutungsoffenheit zu erhalten, und seien daher konstitutiv für die integrative Wirkung der BVerfG-Rechtsprechung.

Dass die Lissabon-Entscheidung erheblich integrationsfreundlicher sei, als sie allgemein rezipiert werde, argumentierte auch *Steven Schäller* (Dresden), der in seinem Beitrag *Zwischen Staatenbund und Bundesstaat* die vom Karlsruher Gericht gesetzten verfassungsrechtlichen Schranken föderaler Integration herausarbeitete. Den Ausgangspunkt bildete dabei die Diskussion um die

Auslegung des Art. 23 GG. Das Gericht irrierte hier die herrschende Verfassungsrechtsdogmatik mit der Klarstellung, dass der europäische Bundesstaat ein extrakonstitutionelles Konzept sei, da der Sinngehalt von Art. 23 GG allein eine Integration zu einem ‚Staatenverbund‘ zuließe. In eben dieser Begriffslegung, so Schäller, liege jedoch der Zugang zu einer integrationsfreundlichen Lesart des Urteils, da die damit verbundene Überwindung der klassischen Dichotomie von Staatenbund und Bundesstaat im eigentlichen Sinne ein Gesprächsangebot an die politischen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger beinhalte. Das Gericht, so Schäller, argumentiere nämlich keinesfalls im Hinblick auf ein Souveränitätsverständnis, das grundsätzlich allein den Nationalstaaten vorbehalten sei, sondern stelle stattdessen das Prinzip der Volkssouveränität in den Mittelpunkt – ein Schlüsselkonzept föderaler Verfassungstheorie. Erst mit Hilfe einer Idee von Volkssouveränität könne hier die Spannungslage demokratischer und föderaler Prinzipien zu einem fruchtbaren Ausgleich gebracht werden. Souveränität und Demokratie werden aneinander gebunden. Für das Beispiel einer fortschreitenden europäischen Integration heiße das: Solange die normativen Potentiale des entstandenen supranationalen Föderalismus innerhalb der Union nicht im Einklang mit dem Demokratieprinzip umgesetzt werden, solange bleibe der verfassungsgemäße Weg in einen europäischen Bundesstaat versperrt. Exakt diese Argumentation vertrete das BVerfG, wenn es die staatsanaloge Ausgestaltung der Europäischen Union von deren demokratischer Organisation abhängig mache. Diese Anforderung als Behinderung des europäischen Integrationsprozesses zu deuten, sei verfehlt und stelle die föderalismustheoretische Argumentation des Gerichts gleichsam auf den Kopf. Ein historischer Vergleich mit den USA etwa zeige, dass gerade mit der Fundierung der Bundesregierung im Prinzip der Volkssouveränität, zum Teil unbeabsichtigt, der Grundstein für einen erfolgreichen Bundesstaat gelegt werde.

Darüber hinaus, so Schäler weiter, be- greife das Gericht – seiner Definition von ‚Staatenverbund‘ entsprechend – die gegen- wärtige europäische Rechtsordnung als eine aus dem Willen der Mitgliedsstaaten *abge- leitete* Rechtsordnung. Die maßgeblichen Akteure seien die souveränen Mitgliedsstaa- ten, die Subjekte demokratischer Legitima- tion die jeweiligen Staatsvölker. Was das Bundesverfassungsgericht demnach eben- falls von einem sich prozessual integrierenden Europa einfordere, sei die Anerkennung der staatlichen Hoheitsmacht der Mitglieds- staaten. Denn aus Sicht des Bundesverfas- sungsgerichts sei Europa auf dem besten Wege, über die prozessual-integrationis- tische Abkoppelung der Rechtsordnung die Gestaltungsmacht der Mitgliedsstaaten aus- zuhöhlen. Auch in dieser Forderung, so Schäler, folge das BVerfG jedoch lediglich der zentralen Annahme eines föderalismus- theoretischen Konzepts ‚getrennter Verfas- sungsräume‘, welches auch den Gliedern ei- nes Bundesstaates gegenständlich begrenzte, nicht vom Bund abgeleitete, sondern von ihm anerkannte Bereiche staatlicher Hoheits- macht zugestehe. Auch diese zweite Bedin- gung formuliere das Gericht also gerade im Hinblick auf und nicht etwa in Abgrenzung zu der Option eines europäischen Föderal- staates.

Das Urteil, so Schäler, stelle daher ins- gesamt einen Versuch des Gerichts dar, die nationalstaatliche Souveränitätskonzeption mit den Prozessen europäischer Supranatio- nalisierung zu vereinen, ohne dabei die ho- hen Ansprüche einer normativen Demokra- tietheorie aufzugeben. Anstatt lediglich den weiteren europäischen Integrationsprozess hin zu einem möglichen europäischen Bun- desstaat an unüberwindbare verfassungs- rechtliche Hürden zu binden, sei das Ange- bot zum Dialog mit der Politik deutlich zu erkennen. Die Lissabon-Entscheidung per se als „integrationsfeindlich“ oder gar „antieu- ropäisch“ abzuqualifizieren, sei daher deut- lich verfehlt.

Zum Abschluss von Sektion I stand am 17. Juni 2010 schließlich eine Abendveran-

staltung auf dem Programm, die die Ta- gungsteilnehmer¹ in die Dresdner Frauenkir- che führte. Im Rahmen des Forums *Freiheit und Ordnung*, einer Veranstaltungsreihe der Stiftung Frauenkirche Dresden in Kooperati- on mit der TU Dresden, dem Universitäts- klinikum Carl Gustav Carus und dem Frei- staat Sachsen, sprach dort Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio zum Thema *Freiheit und Ordnung in Europa*. In seinem Vortrag analysierte Di Fabio den grundlegenden Wandel politischer Leitbilder vor dem Hintergrund wirtschaftli- cher Entgrenzung und supranationaler Zu- sammenschlüsse und stellte dabei insbeson- dere den Begriff der Freiheit ins Zentrum seiner Betrachtungen. Müsse eine internati- nale, eine europäische Freiheitsordnung an die Stelle einer staatlichen Ordnung treten oder sei einzig der Nationalstaat in der Lage, unsere Freiheit zu garantieren? Welche Zu- kunft die Freiheit in Europa habe, wer sie garantieren und wie sie aussehen könne, dies war die zentrale Fragestellung Di Fabios, der in seinen Ausführungen indirekt auch jene grundlegenden Argumentationsstränge zum Verhältnis von Freiheit, Ordnung und De- mokratie reflektierte, die in der Lissabon- Entscheidung des BVerfG zum Ausdruck gekommen waren.

In Sektion II *Der Vertrag von Lissabon und die europäischen Verfassungsgerichte* wurde die Tagungsdiskussion mit zwei Bei- trägen von Prof. Dr. Michel Troper (Paris) sowie Prof. Dr. Valerio Onida (Mailand) schließlich selbst auf eine transnationale Per- spektive hin geöffnet. Zunächst schilderte Mi- chel Troper das Verhältnis von Verfassungs- gerichtsbarkeit und Europäischem Recht in Frankreich. Auch hier brachte der Conseil Constitutionnel 2006 mit Blick auf Artikel 61 der französischen Verfassung den Begriff einer ‚französischen Verfassungsidentität‘ ins Spiel. Die Hintergründe dieser Begriffs- bildung, so Troper, seien jedoch mit der deutschen Ausgangsposition nur bedingt vergleichbar. Dies äußere sich bereits darin,

1 Hier und in der Folge ist die weibliche Form immer mit eingeschlossen.

dass der Conseil Constitutionnel in Frankreich, ganz im Gegensatz zum Lissabon-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts, nicht etwa um eine Aneignung zusätzlicher Kompetenzen bemüht sei oder – womöglich aus Angst um den eigenen Bedeutungsverlust – bestehende auszuweiten versuche, sondern sich im Gegenteil einer derartigen, bisweilen durchaus naheliegenden Erweiterung der eigenen Aufgabenbereiche aktiv verweigere. Das notorisch überlastete Verfassungsgericht habe hier, so Troper, eine Reihe von Initiativen unterstützt, um das eigene Kompetenzprofil zu schärfen.

So wurden etwa durch eine Verfassungsänderung von 2008 die traditionell bestehenden Varianten der Verfassungsmäßigkeitsprüfung a priori erstmalig durch die Möglichkeit einer Prüfung ‚a posteriori‘ ergänzt, bei der ein Kläger vor einem ordentlichen Gericht die Verfassungsmäßigkeit eines Rechtsanwendungsgesetzes in Frage stellen kann. Die höchsten Gerichte des jeweils angerufenen Instanzzuges fungieren dabei, so Troper, als eine Art ‚Filter‘, die den Conseil Constitutionnel entlasten sollen. Des Weiteren habe der Conseil Constitutionnel unlängst deutlich gemacht, dass ein nicht im Einklang mit bestehendem europäischen Vertragsrecht oder internationalem Abkommen stehendes französisches Rechtsstatut nicht automatisch auch der französischen Verfassung widerspreche. Damit, so das Gericht, falle die entsprechende Prüfung nicht in den eigenen Kompetenz- beziehungsweise Zuständigkeitsbereich, da es selbst, als französisches Verfassungsorgan, eben nur die nationale französische Verfassung dieser Prüfung zugrunde legen könne. Das durch diese Verweigerung entstandene ‚Prüfungsvakuum‘ wurde – ungeachtet der in der Argumentation des Conseil Constitutionnel zum Ausdruck gebrachten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken – jedoch bald von anderen nationalen höchsten Gerichtsbarkeiten ausgefüllt. Cour de Cassation und Conseil d’Etat sprangen hier schrittweise ein, zogen die entsprechende Kompetenz an sich und etablierten auf diese Weise das In-

strument einer sogenannten ‚Konventionali-tätsprüfung‘. Mit ihrer Hilfe können Gesetze und Verordnungen des französischen Parlaments auch aufgrund ihres Widerspruches zu internationalem Vertragsrecht verworfen werden.

Mit der Etablierung dieses Instruments, so Troper, sei das Verhältnis der verschiedenen Normenebenen jedoch keinesfalls zufriedenstellend geregelt worden, denn nach wie vor könne die normenhierarchische Unterlegenheit eines Parlamentsgesetzes gegenüber internationalem Vertragsrecht durch die Integrierung dieses Gesetzes in die Verfassung oder durch die Behauptung, das Gesetz sei Ausdruck zentraler ‚konstitutioneller Prinzipien‘, umstandslos in ihr Gegenteil verkehrt werden. Da dem generellen französischen Rechtsverständnis nach das Hauptanliegen des Conseil Constitutionnel darin bestehe, die unantastbare Vorrangstellung der französischen Verfassung als Spitze einer jeden denkbaren Normenhierarchie zu bewahren, blieben derartige Diskrepanzen im Umgang mit europäischem Recht unvermeidbar. Der fundamentale Widerspruch zwischen dem nationalen Selbstverständnis der französischen Verfassungsrechtsdogmatik und dem grundsätzlichen Vorrangcharakter europäischen Rechts konnte noch bis zum europäischen Verfassungsvertrag 2004 erfolgreich ignoriert werden. Erst hier wurde die bereits zuvor vom EuGH unentwegt proklamierte Suprematie europäischen Rechts explizit ausformuliert.

Im Hinblick auf Artikel 54 und 61 der französischen Verfassung haben verschiedene Urteile des Conseil Constitutionnel seit der Maastricht I-Entscheidung 1992 deshalb zwei deutungsoffene Diskursfiguren konstruiert. Zum einen verstoße ein internationaler Vertrag nur dann gegen die Verfassung, wenn durch ihn „fundamentale Bedingungen nationaler Souveränitätsausübung“ angetastet werden. Auf der anderen Seite könne keine staatsrechtliche Norm den Prinzipien „französischer Verfassungsidentität“ zuwiderlaufen. Die rechtsdogmatische Einführung dieser beiden Formeln schaffe, so

Troper, dem französischen Verfassungsrecht den nötigen Freiraum, um einerseits die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des weiteren europäischen Einigungsprozesses bereitzustellen, ohne dabei andererseits die entscheidende und vermutlich identitätsrelevante Prämisse vom prinzipiellen Vorrang der französischen Verfassung (stradition) aufgeben zu müssen.

Wie der frühere Präsident des italienischen Verfassungsgerichts, *Valerio Onida*, in seinem Beitrag *The Italian Constitutional Jurisprudence and the European Integration* deutlich machte, hat auch die italienische Verfassungsrechtsprechung spezifische Formen entwickelt, um dem angeblichen „Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht“ (BVerfGE 123, 267 [341]) durch die Prozesse europäischer Integration zu begegnen. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen nationaler und inter- beziehungsweise supranationaler Rechtsordnung seien hierbei, so Onida, insbesondere zwei Gesichtspunkte bemerkenswert. Einerseits werde in der italienischen Rechtskultur traditionell ein rigider Dualismus praktiziert, nach dem externe Normen nur dann von Relevanz für die nationale Rechtsordnung seien, wenn sie durch ein nationales Gesetz ratifiziert, das heißt in nationales Recht überführt werden. Supranationales Recht besitze – einige „generelle Bestimmungen“ des internationalen Rechts ausgenommen – auf diesem Wege letzten Endes lediglich denselben Status wie nationales einfaches Recht. Auf der anderen Seite jedoch akzeptiere Artikel 11 der Verfassung eine „Limitierung der Souveränität“ Italiens, wenn diese zum Aufbau einer internationalen Friedensordnung notwendig erscheine. Der grundlegenden dualistischen Schließung des italienischen Staatsrechts stehe hier eine weitreichende Öffnungsklausel gegenüber, mit deren Hilfe europäisches Recht bereits durch einfaches Gesetz in nationales Recht inkorporiert werden könne, auch wenn – und dies sei entscheidend – dieses supranationale Recht in Teilen den Geltungsanspruch der italienischen Verfassung beeinträchtige. Dem europäischen Recht, so entschied das

italienische Verfassungsgericht in Anlehnung an den EuGH, werde hier eine Vorrangstellung eingeräumt.

In einer Verfassungsänderung 2001 wurde dieses Prinzip durch Neufassung des Artikels 117 der Verfassung nicht nur ausdrücklich unterstrichen, sondern zusätzlich vereinfacht, indem etwa den nationalen Rechtsanwendungsgesetzen europäischen Vertragsrechts eine zusätzliche Sonderstellung innerhalb der nationalen Rechtsordnung zugebilligt wurde. Die hierauf bezogene Kompatibilitätsprüfung könne folglich – sofern es sich um „direkt anwendbare Normen“ des europäischen Rechts handle – von ordentlichen Gerichten vorgenommen werden. Nur dann, wenn die Kollision eines Gesetzes mit ratifiziertem europäischem Vertragsrecht festgestellt wurde, werde das Verfassungsgericht angerufen, das das strittige Gesetz dann mit Verweis auf Artikel 117 gegebenenfalls für verfassungswidrig erkläre. Die einzige Einschränkung dieser integrationalistischen Rechtspraxis werde, so Onida, – auf den ersten Blick ähnlich wie vom französischen Conseil Constitutionnel oder dem deutschen BVerfG – mit der Formel von den ‚obersten Prinzipien‘ der italienischen Verfassung umschrieben, welche in jedem Falle unverletzt bleiben müssen. Die politische Gestaltungs- beziehungsweise Deutungsmacht des italienischen Verfassungsgerichts sei demzufolge insbesondere dann gefordert, wenn es darum gehe, die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit jenen allgemeinen Prinzipien der supranationalen Rechtsordnung zu prüfen, die keine direkt anwendbaren Normen formulieren. Im Gegensatz zum deutschen BVerfG nutze das *Corte costituzionale della Repubblica Italiana* diesen Gestaltungsraum jedoch nicht zu Verteidigung und Inszenierung der eigenen Machtposition. Im Gegenteil: Häufig werde vor der Entscheidung des *Corte costituzionale* vom Verfassungsgericht selbst zunächst der EuGH angerufen, um die hieraus resultierende EuGH-Entscheidung – als direkt anwendbare Norm des europäischen Rechts – dem eigenen Urteil formal und inhaltlich zu-

grunde zu legen und so das spezifische Rechtsproblem der ordentlichen Gerichtsbarkeit wieder zugänglich zu machen.

Ein Vergleich beider Verfassungsrechtssprechungskulturen zeige daher, so Onida, dass es wichtig sei, das Problem des gespannten Verhältnisses nationaler und supranationaler Souveränitäts- und Rechtsetzungsansprüche von jenem der demokratischen Legitimation europäischer Institutionen strikt zu trennen. Die Legitimität des europäischen Rechtssystems sei nicht bereits deshalb in Frage zu stellen, weil hier ohne direkte Mitwirkung einzelstaatlicher ‚Verfassungsgeber‘ eine supranationale Rechtsordnung geschaffen wurde, die Teile der durch den fiktiven nationalen *pouvoir constituant* einst festgelegten Souveränitätsrechte in supranationale Organisationsformen aufgehen lasse. Wer das Demokratiedefizit der Europäischen Union anprangere, dürfe sich nicht zwangsläufig auf die Perspektive einer vermeintlich ursprünglicheren Volkssouveränität nationaler Staatlichkeit zurückziehen, sondern müsse vielmehr – mit Blick auf einen europäischen Demos – eine stärkere Rolle des Europäischen Parlaments einfordern. Darüber hinaus zeige gerade das Beispiel Italiens, dass – im Widerspruch zu den Annahmen der Lissabon-Entscheidung des BVerfG – auch die Aufgabe nationalstaatlicher Souveränitätsrechte verfassungsrechtlich und demokratisch legitimiert sein kann, ohne dabei vermeintlich substanziellen Prinzipien demokratischer Souveränität zu widersprechen.

Warum garniert das BVerfG seine juristisch klare und zielsichere Urteilsbegründung also mit derart umfangreichen, in intellektueller Schärfe und Ausgewogenheit stark kritikbedürftigen Überlegungen zur Demokratietheorie und deutscher Rechtstradition? Lassen sich hinter diesen rhetorischen Maßnahmen nicht ganz andere, eventuell gar selbstbezogene Motivlagen des Karlsruher Gerichts vermuten, als nur mit der Wahrung des Demokratieprinzips die Rechte des deutschen Parlaments stärken zu wollen? Diese Fragen wurden in Sektion III

Der Vertrag von Lissabon und die Demokratie anhand zweier Beiträge von Prof. Dr. Pasquale Pasquino (New York/Paris) und Prof. Dr. Christoph Möllers (Berlin) sowie eines Kommentars von Thorsten Thiel (Frankfurt) diskutiert.

Zunächst untersuchte Pasquale Pasquino dabei die demokratietheoretische Argumentation der Karlsruher Richter und wies ihr einen widersprüchlichen Gehalt nach. Denn während das BVerfG „Demokratie“ im rechtlich-normativen Sinne als „Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung“ („demokratisches Teilhaberecht“, BVerfGE 123, 267 [341]) verstanden wissen will, finden sich im politischen System und in der politischen Kultur der Bundesrepublik selbst zahlreiche Beispiele, die diesem einseitig zugespitzten Demokratiebegriff nicht genügen. Verstoßen damit etwa das deutsche Verhältniswahlrecht oder Ausprägungen des deutschen Föderalismus nicht auch gegen die „Verfassungsidentität“ des Grundgesetzes? Wie ist es außerdem zu erklären, dass ein Organ, dessen eigene demokratische Legitimation durchaus in Zweifel gezogen werden kann, dem demokratisch legitimierten Parlament und der aus ihm hervorgehenden Regierung theoretische und praktische Anweisungen zu Auslegung und Grenzen des Demokratieprinzips – und damit des eigenen Handlungsspielraumes – gibt? Handelt es sich nicht – anstatt beim sogenannten ‚Lissabon-Vertrag‘ – vielmehr beim ‚Lissabon-Urteil‘ um eine Konstellation, bei der „im grundgesetzlichen Organgefüge die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit ein Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht für dasjenige Verfassungsorgan eintritt, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist“ (BVerfGE 123, 267 [341])? Da, nach der Einschätzung von Pasquino, in naher bis mittlerer Zukunft ohnehin keine reale Möglichkeit der Gründung eines europäischen Bundesstaates gegeben sei, baue das BVerfG mit seinen umfassenden Ausführungen nahezu irrealer Bedro-

hungsszenarien auf. Dies diene dem Gericht dazu, sich selbst in Szene zu setzen und seine eigene Bedeutung – etwa im Hinblick auf eine Konkurrenz supranationaler Gerichtsbarkeiten – eigenmächtig zu festigen. Hinter dem demokratiethoretischen Argument sei in Wahrheit die Angst um die eigene Identität und die zukünftige Bedeutung des Gerichts zu vermuten. Das Lissabon-Urteil, so Pasquino, bleibe daher insgesamt, gerade in seinen demokratiethoretischen Implikationen, eine sehr problematische Entscheidung.

Zum „demokratischen Mandat des BVerfG im Integrationsprozess“ bezog anschließend auch Christoph Möllers Stellung. Auch seiner Ansicht nach sei die Lissabon-Entscheidung Ausdruck einer spezifisch deutschen politischen Kultur. Nicht jedoch der besondere Einfluss möglicherweise ungenügend demokratisch legitimierter Vetospieler, sondern das BVerfG selbst sei als Institution europaweit einzigartig. Obwohl ihm im Grundgesetz selbst kein entsprechendes Maß an Legitimität explizit zugesprochen werde, erfand sich das Gericht in der Geschichte der Bundesrepublik gleichsam selbst in einer Rolle als „repräsentatives Verfassungsorgan“. Damit verbunden war stets die Behauptung eines impliziten „populistischen Mandats“, denn schließlich sei es gerade die Möglichkeit zur Verfassungsbeschwerde, welche Freiheit und Gleichheit des Einzelnen gegenüber dem Staat garantiere. Im Hinblick auf die Problematik der europäischen Integration und ihrer verfassungsrechtlichen Bewertung sei das Gericht nun quasi der Logik dieser symbolischen Selbstbeschreibung zum Opfer gefallen. Nach jahrzehntelanger bewusster Zurückhaltung bei der Bewertung außenpolitischer Entscheidungen der Regierung sah es sich seit Mitte der 1990er mit fortschreitendem europäischen Integrationsprozess und wachsendem öffentlichen Konfliktpotenzial zunehmend dazu genötigt, diesen aktiv zu kommentieren. Dabei sei, so Möllers, eine eigenartige Verschmelzung zwischen seiner staatsrechtlichen Aufgabe als „Hüter des Grundgesetzes“ einerseits und dem informell

konstatierten „populistischen Mandat“ andererseits zu konstatieren. Das Karlsruher Gericht versuche nämlich den kritischen Diskussionsbedarf in der deutschen Öffentlichkeit zu Fragen der EU aufzugreifen und so einen Raum symbolischer „Ersatzdeliberation“ zu schaffen. Der hieraus erwachsende Automatismus einer starken Politisierung der Entscheidungen, welcher sich etwa in immer umfangreicheren Entscheidungsgründungen ausdrücke, sei unter den EU-Mitgliedsstaaten einzigartig.

In der anschließenden Diskussion wurde nochmals die besondere Spannung zwischen demokratie- und repräsentationstheoretischen Argumenten herausgestellt. Gerade die – etwa im Sinne von Jürgen Habermas oder gar Carl Schmitt – übersteigerten Erwartungen an die Umsetzung des Demokratieprinzips seien es, die die Karlsruher Richter dazu verleiteten, im Namen „des Volkes“ (und nicht etwa „im Namen der Bürgerinnen und Bürger“) aktiv die eigene Stellung gegenüber den originär demokratisch legitimierten Verfassungsorganen zu behaupten. Hinter der strengen Hervorhebung des Demokratieprinzips stecke daher in Wahrheit die implizite Übernahme früherer nationalkonservativer Argumente, mit denen Interessen und Souveränitätsansprüche des Volkes gegen potenzielle Bedrohungen zu schützen seien – gleichgültig ob diese Bedrohungen von inneren Verwerfungen, äußeren Mächten oder einer gedankenlosen Vertretungskörperschaft ausgehen. Nicht eine universelle Menschenwürde, sondern die partikuläre „Verfassungsidentität“ der Bundesrepublik Deutschland bildet demnach den rhetorischen Kern der Argumentation des Gerichts – Werte, um deren Schutz es folglich einer nationalen Gerichtsbarkeit bedarf, da sie von keinem internationalen Gerichtshof hinreichend gewährleistet werden können.

Hinzu komme ein besonderes Bewusstsein der öffentlichen Wirkung eigener Gestaltungs- beziehungsweise Deutungsmacht, die in mehreren Studien zur symbolischen Praxis des BVerfG unlängst nachgewiesen wurde. Das Gericht zelebriere sich gleich-

sam als Hüter „of the people, by the people and for the people“, ohne dabei den konsensuellen Gestus eines rein rationalen Verfassungsinterpreten, frei von jeglichen politischen Ambitionen, zu verlassen. Andererseits aber gehe das Gericht auch nicht soweit, mit weitreichenden Grundsatzentscheidungen aktiv Politik gestalten zu wollen, indem es etwa die Verfassungsmäßigkeit europäischen Vertragsrechtes grundsätzlich in Frage stelle. Da den Verfassungsrichtern hier scheinbar deutlich die legitimen Grenzen der eigenen politischen Gestaltungskompetenz bewusst seien, belasse es das Gericht bei symbolischen Machtdemonstrationen. Zu diesen zählen sowohl umfangreiche Änderungsanforderungen an nationales Recht, die Verwerfung einzelner Bestimmungen innerhalb der Rechtsanwendungsgesetze supranationaler Verträge als auch die symbolische Geltungsbehauptung des eigenen Machtanspruches durch extensive Urteilsbegründung.

Dies alles habe, so das Fazit der weiteren Diskussion, jedoch auch ganz andere Effekte: Indem das BVerfG mit der Rolle des populistischen Vetospielers kokettiere, werde etwa im Hinblick auf die europäische Integration ein gewisses Ventil für den Euro-skeptizismus in der Bevölkerung geschaffen – und so vermutlich die Gründung einer euroskeptischen Partei unwahrscheinlicher. „Das Verfassungsgericht“, so müsse dessen unterschwelliges Selbstverständnis formuliert werden, „passe schließlich auf, dass im oft so entrückten und intransparenten Berliner und Brüsseler Politikbetrieb die essentiellen verfassungsrechtlichen Interessen des einzelnen Bürgers gewahrt bleiben“. Das Gericht sei – im Gegensatz zu „anderen Verfassungsorganen“ – als unabhängige und verlässliche Instanz immer dann zur Stelle, wenn diese Rechte in Gefahr geraten.

In Sektion IV der Tagung wurde schließlich das der verfassungsrichterlichen Argumentation zugrunde liegende Spannungsfeld zwischen souveräner Staatlichkeit und transnationalen Konstitutionalisierungsprozessen einer näheren Analyse unterzogen. Prof. Dr.

Ulrich Fastenrath (Dresden) untersuchte in seinem Beitrag *Souveräne Verfassungsinterpretation* den vom Verfassungsgericht verwendeten Begriff von Souveränität, der als Argumentationsfigur deutlich sichtbar die Urteilsbegründung präge. Überraschenderweise werde dabei Souveränität als „völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit“ (BVerfGE 123, 267 [346]) definiert und eng an einen Begriff von Demokratie geknüpft. Souveräne Staatlichkeit, so das BVerfG, stehe für „einen befriedeten Raum und die darin gewährleistete Ordnung auf der Grundlage individueller Freiheit und kollektiver Selbstbestimmung“ (BVerfGE 123, 267 [346]). Weil die Vorstellung eines europäischen Demos im diesem Sinne faktisch nicht wirksam sowie nicht hinreichend in den europäischen Institutionen verwirklicht sei, könne ein derartig normatives Demokratieverständnis nur auf die Nationalstaaten projiziert werden. Die Souveränität, so argumentiere das Gericht hier in Carl Schmittscher Manier, liege schließlich beim politisch handelnden Demos und keine übergeordnete Vertragsbestimmung sei in der Lage, diesen prinzipiellen Entscheidungsvorbehalt des demokratischen Souveräns zu suspendieren. „Das demokratische Prinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar.“ (BVerfGE 123, 267 [343]) Das zeige sich insbesondere dann, wenn durch die Bedrohung der „Verfassungsidentität“ des Grundgesetzes etwa der berühmte ‚Ernstfall‘ eintrete, denn schließlich habe die verfassungsgebende Gewalt „den Vertretern und Organen des Volkes kein Mandat erteilt, über die Verfassungsidentität zu verfügen. Keinem Verfassungsorgan ist die Kompetenz eingeräumt, die nach Art. 79 Abs. 3 GG grundlegenden Verfassungsprinzipien zu verändern“, so das Gericht (BVerfGE 123, 267 [344]). Das hieraus logisch hervorgehende Primat nationalen Rechts lasse internationales Vertragsrecht in seiner Bindungswirkung zurücktreten und suggeriere etwa die – dem allgemeinen Völkerrecht widersprechende – Möglichkeit eines Staates, bestehende völkerrechtliche Verträge einseitig zu kündigen.

Mit dieser Vorstellung staatlicher Souveränität näherte sich das Gericht, so Fastenrath, deutlich jenen Vorstellungen an, die etwa im Namen eines G. W. F. Hegel den Staat als verabsolutiertes Ganzes und zentralen Ausgangspunkt a priori unverfügbar stellen. An einer Weiterentwicklung dieser Vorstellung von Staat oder Souveränität, etwa hin zu der Vorstellung eines „vielgliedrigen Mehrebenensystems“, sei dem Gericht anscheinend nicht gelegen. Darüber hinaus sei insbesondere der Gebrauch des Begriffes ‚Volk‘ im Sinne eines *pouvoir constituant* rechtslogisch zweifelhaft. Wie in der anschließenden Diskussion konstatiert wurde, erweise sich dieses Missverständnis als besonders fatal, da hieran jenes fragwürdige Selbstverständnis der Lissabon-Entscheidung anknüpfe, nach dem das Gericht im Namen und anstelle des nicht-präsenten Verfassungsgebers darüber wache, ob Integrität und Identität dieses souveränen *pouvoir constituant* gewahrt bleibe.

Ist die Rede von einer „Verfassungsidetität“ aber in Wirklichkeit nicht gerade als Abkehr von überkommener nationalstaatlicher Rhetorik und als Öffnung gegenüber der Idee eines transnationalen Konstitutionalismus zu beurteilen? Dr. Oliviero Angeli (Dresden) bestritt dies und untersuchte in seinem Beitrag *Von der nationalen Identität zur Verfassungsidetität?* das Verhältnis von Lissabon-Urteil und transnationalem Konstitutionalismus. In Wahrheit, so Angeli, bleibe das BVerfG, trotz veränderter sprachlicher Formeln, einer nationalstaatlich-fixierten Logik verpflichtet und suche nur rhetorisch den Neubeginn, da eine Rede von der nationalen Identität Deutschlands (wie etwa noch im ‚Maastricht-Urteil‘ von 1992) dem Zeitgeist nicht mehr entspreche. Zu dieser Schlussfolgerung gelange man, wenn man versuche, mit Hilfe verschiedener analytischer Kategorisierungen dem Identitätsbegriff des Gerichts auf die Spur zu kommen.

So sei im Falle der Argumentation des Lissabon-Urteils eine Vermischung von verfassungsimmanenten und verfassungstranszendenten Bezugspunkten, von diachronischen und synchronischen Abgrenzungsversuchen sowie von staatlichen wie vorstaatlichen Legitimationsgrundlagen zu beobachten. Dies werde etwa am Begriff des Volkes, dem demokratiethoretischen Kernbegriff der Lissabon-Entscheidung, deutlich. Die Diskrepanz zwischen einem staatlich verfassten Volk als Souverän und einem vorstaatlichen Volk als Verfassungsgeber werde bewusst einer Thematisierung entzogen. Gerade die inkonsistente Durchmischung beider Vorstellungsgehalte mache es jedoch möglich, den Anspruch des Gerichts auf legitime Repräsentation eines nicht-präsenzfähigen *pouvoir constituant* zu rechtfertigen, indem es sich als Anwalt des imaginiert-präsenzfähigen Volkssouveräns inszeniere. Mitschwingende nationalstaatlich induzierte Homogenitätsvorstellungen werden dabei von der idealisierten Hilfskonstruktion des vorstaatlichen Volkes auf die gegenwärtige Natur demokratischer Souveränität übertragen. Auf diese Weise, so Angeli, werde die eigentliche, normativ-instrumentalisierende Argumentationspraxis des Gerichtes transparent. Anstatt die performative Offenheit des Prozesses konstitutioneller Identitätsstiftung in den Blick zu nehmen, interpretiere das Gericht die Verfassung gerade als Ausdruck eines bereits abgeschlossenen Verständigungsprozesses über die grundlegenden Ordnungsvorstellungen des politischen Gemeinwesens. Anstatt eines Kerns nationaler Identitätsmuster werde jedoch ein Kern identitätsrelevanter Verfassungsprinzipien behauptet und mit der Inanspruchnahme letztverbindlicher Ausdeutungskompetenz durch das BVerfG verbunden.